Algemene Rekenkamer

Trendrapport open data 2016

2016



Algemene Rekenkamer

Trendrapport open data 2016

De tekst van dit rapport is vastgesteld op 23 maart 2016.
Het rapport is op 24 maart 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Inhoud

Rapport in het kort

Sinds 2014 volgt de Algemene Rekenkamer hoe de rijksoverheid vordert in het open stellen van haar databestanden. De overheid beschikt over een schat aan data. Als de overheid die data vrij toegankelijk en zonder beperkingen beschikbaar stelt, wordt ze transparanter en toegankelijker. Dit is ons derde rapport over open data, waarin we de stand van zaken en vorderingen in 2015 schetsen.

Meer inspanningen voor open data

Departementen zijn zich het afgelopen jaar meer gaan inspannen voor open data. Het kabinet heeft in het afgelopen jaar gezorgd voor onder meer een data-inventarisatie, de implementatie van de richtlijn hergebruik en een Nationale Open Data Agenda. Het open stellen van de data van het CBS heeft er voor gezorgd dat het aanbod van open data in het afgelopen jaar is verdubbeld. Het toevoegen van de CBS-data aan data.overheid.nl is een belangrijke stap, gelet op de positie van het CBS als dataknooppunt.

Overheid laat kansen onbenut

Afgezien van de CBS-data zijn er in het afgelopen jaar echter weinig extra datasets bijgekomen, terwijl er wel een grote hoeveelheid potentieel te openen datasets is geïnventariseerd. Nog niet alles wat open kan, is open.

Nationale informatie-infrastructuur kan zorgen voor minder vrijblijvende aanpak

De initiatieven van het kabinet om data te openen zijn positief. Maar gezien de kansen die Nederland nog laat liggen, zijn er nog serieuze inspanningen nodig, zeker als Nederland koploper wil worden op dit gebied. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn reactie op onze eerste twee trendrapporten open data aangegeven dat het hebben van een goed inzicht in de beschikbare data een eerste stap is in de minder vrijblijvende aanpak in het open databeleid. We denken dat een minder vrijblijvende aanpak inderdaad nodig is om het aanbod aan open data te vergroten. Het werken aan een nationale informatie-infrastructuur, zoals in het Verenigd Koninkrijk, kan helpen om het vrijblijvende karakter verder te verminderen.

Stimuleer gebruik met een Open Data Instituut

We denken dat het kabinet daarnaast ook moet werken aan het stimuleren van het gebruik van open data. Het oprichten van een Nederlands Open Data Instituut, naar analogie van het Britse voorbeeld, kan daarbij helpen.

Reactie minister van BZK, mede namens de minister van Financiën

De minister is verheugd dat het publiek beschikbaar stellen van overheidsgegevens goed vordert. Het kabinet wil de beleidsinzet voor open data en de ontwikkeling van een nationale informatie-infrastructuur langs de drie lijnen van de Nationale Open Data Agenda (NODA) invullen (inventarisatie van beschikbare data, ontsluiten van data, stimuleren van hergebruik).

Nawoord Algemene Rekenkamer

We onderschrijven het belang van de drie geschetste lijnen, maar wijzen op de noodzaak tot minder vrijblijvendheid in de aanpak van de totstandkoming van een nationale informatie-infrastructuur. We kijken uit naar concrete voorstellen van het kabinet en eventuele private partijen ten aanzien van het oprichten van een Open Data Instituut.

1 Het belang van open data

1.1 Over open data

De samenleving digitaliseert en 'dataficeert' in hoog tempo. Ook de overheid produceert in toenemende mate meer digitale informatie en databestanden. Dit betreft bijvoorbeeld gegevens over het weer, over het verkeer of over het gebruik van het land. Naast deze 'weetdata' produceert de overheid ook 'doedata', data die inzicht bieden in het handelen van de overheid, zoals het verstrekken van subsidies en het verlenen van vergunningen.

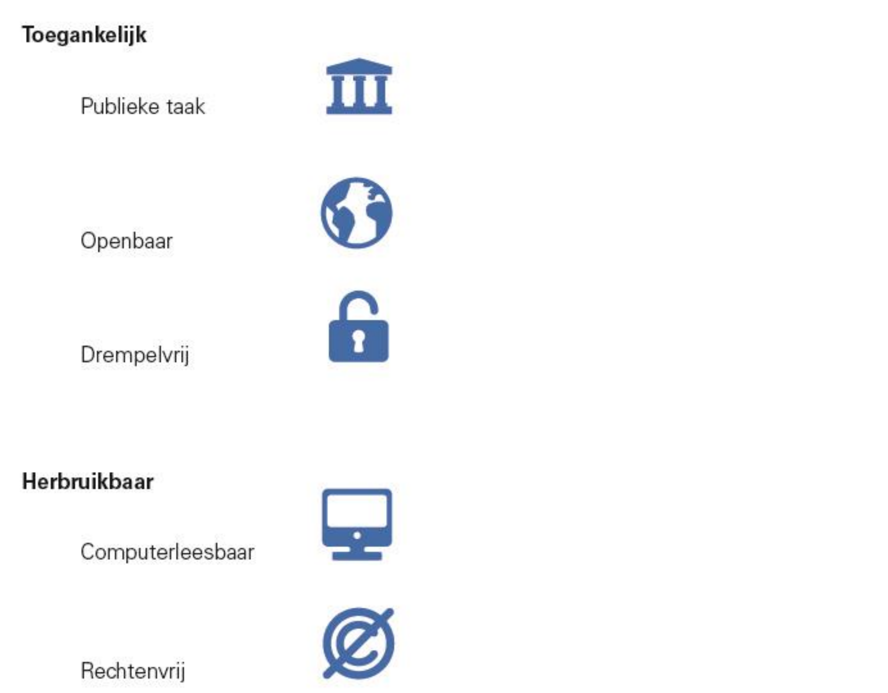
Door deze data vrij toegankelijk en zonder beperkingen beschikbaar te stellen worden deze data 'open data' (zie figuur 1.1). Toegang tot overheidsdata wordt bepaald door de vraag of de data worden bijgehouden in het kader van een publieke taak, de vraag of de data openbaar zijn en of de gebruiker er zonder drempels (zoals verplichte registratie) bij kan. Herbruikbaarheid gaat over de vraag of data computerleesbaar[1] zijn en of ze vrij zijn van rechten. Als aan al deze voorwaarden wordt voldaan spreken we over open data.

Open data bieden grote kansen voor burgers, bedrijven en de overheid zelf. Met open data wordt de overheid voor burgers transparanter en toegankelijker. Ook burgerorganisaties en wetenschappers kunnen veel profijt hebben van open data. Voor bedrijven bieden open data mogelijkheden voor nieuwe toepassingen en markten, wat kan leiden tot economische groei en werkgelegenheid. De overheid zelf kan met open data beter zicht krijgen op haar eigen geldstromen en de kwaliteit van de diensten die zij levert aan de samenleving. Dit beschreven we uitgebreid met voorbeelden in onze vorige trendrapporten open data.[2]

[1] Dit betekent dat data ingelezen en verwerkt kunnen worden door een computer. Deze data zijn gestructureerd in rijen en kolommen, zoals in een CSV-, XML- of JSON-formaat. Een pdf is niet computerleesbaar.

[2] Algemene Rekenkamer (2014). *Trendrapport Open Data*; Algemene Rekenkamer (2015). *Trendrapport Open Data 2015*.

Figuur 1.1 Open data zijn toegankelijk en herbruikbaar



De Algemene Rekenkamer vindt deze ontwikkelingen kansrijk. Vanuit onze rol als controleur van de rijksfinanciën zijn we extra gebaat bij de mogelijkheden die open data bieden voor een aanvullende en meer moderne vorm van publieke verantwoording. Daar hoort een grotere mate van transparantie bij (zoals inkomsten- en uitgavendata op transactieniveau) en meer mogelijkheden voor burgers, bedrijven en andere organisaties om betrokken te zijn bij wezenlijke vragen over de inning en besteding van publiek geld. Om die reden maken we zelf al drie jaar op rij ons eigen grootboek op transactieniveau open. We zijn verheugd met de stappen die onder leiding van het Ministerie van Financiën worden gezet om de komende vijf jaar de ministeriële inkomsten en uitgaven op hetzelfde detailniveau beschikbaar te maken als open data.

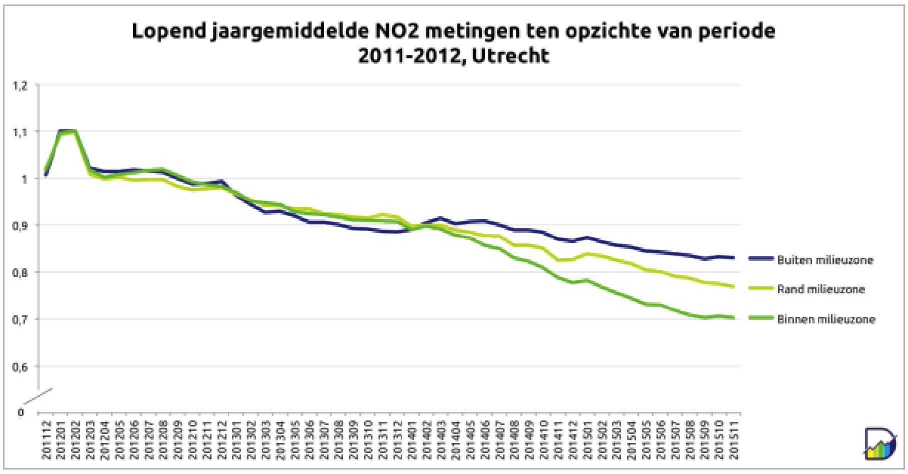
1.2 Gebruik van open data

Het gebruik van open data is afhankelijk van zowel de aangeboden data (beschikbaarheid, kwaliteit, duurzaamheid, etc.) als de interesse en vaardigheden van potentiële gebruikers. Er worden geen centrale statistieken bijgehouden over het gebruik van open data. In het afgelopen jaar hebben we wel een aantal interessante voorbeelden van

het gebruik van open data gezien. Zo zijn via de stichting Plannerstack, een open source-collectief, sinds april 2015 op basis van open data *real-time* reisgegevens van openbaar vervoerorganisaties beschikbaar in Google Maps. Daarmee heeft Nederland een primeur in het gebruik van open openbaarvervoerdata door Google.

In de stad Utrecht is een aantal data-enthousiasten op basis van open data nagegaan of de daar ingevoerde milieuzone bijdraagt aan een betere luchtkwaliteit.

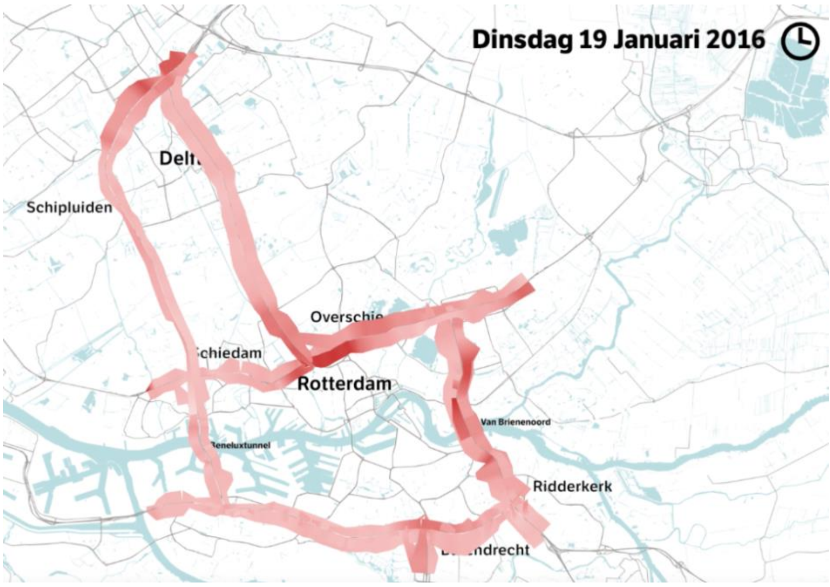
Figuur 1.2 Effect milieuzone in de gemeente Utrecht op uitstoot NO_2



Bron: [*http://www.duic.nl/nieuws/voor-woensdag-duic-in-data-milieuzone-effect-of-niet-wij-zochten-het-uit/)*](http://www.duic.nl/nieuws/voor-woensdag-duic-in-data-milieuzone-effect-of-niet-wij-zochten-het-uit/)

Een ander mooi voorbeeld komt van NRC Handelsblad. Met behulp van de open data van de Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW) is nagegaan of de recente opening van de A4 helpt om het gebruik van de A13 te ontlasten. Onderstaande figuur laat een screenshot zien van de dynamische visualisatie op de website van de NRC.

Figuur 1.3 Effect A4 op gebruik A13



Bron: *http://www.nrc.nl/nieuws/2016/02/03/wat-is-het-effect-van-de-a4*

1.3 Acties kabinet

Kabinet richt zich op vergroten aanbod en stimuleren hergebruik
Onder regie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) richt het kabinet zich op het vergroten van het aanbod van open data en het stimuleren van hergebruik[3] (gebruik van data voor andere doeleinden dan oorspronkelijk bedoeld). Hieronder laten we de belangrijkste acties en toezeggingen van het kabinet in 2015 zien.[4]

Tabel 1.1 Belangrijkste acties en toezeggingen kabinet op het gebied van open data (2015).

Maand	Type	Wie	Inhoud
Mrt	Actie	BZK	**Update data.overheid.nl** Vergroten toegankelijkheid, kwaliteit en vergelijkbaarheid datasets
April	Actie	CBS	**Financiële gegevens** Publiceert structureel de financiële gegevens van alle medeoverheden (IV3)

[3] Zie de *Wet hergebruik van overheidsinformatie* (http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18)

[4] Omdat het Ministerie van BZK het open data beleid coördineert, zijn in deze overzichtstabel vooral de hoofdinitiatieven van dat departement opgenomen. Maar ook de meeste andere ministers zetten zich in voor open data. Zie voor meer informatie hoofdstuk 2.

Mei	Toezegging	BZK	**Stuiveling open data award** Aankondiging van jaarlijkse prijs voor innovatieve open data toepassing vanaf 2016. Vernoemd naar voormalige president van de Algemene Rekenkamer, Saskia J. Stuiveling.
Mei	Toezegging	FIN	**Open Spending rijksoverheid** Over vijf jaar alle financiële data Rijk als open data beschikbaar Opstellen van agenda voor de financiële kolom (onderdeel van de Nationale Open Data Agenda) – medio maart 2016
Juni	Actie	BZK	**Stuurgroep open data** Oprichting ambtelijke stuurgroep open data, BZK is voorzitter. De stuurgroep zal o.a. een Nationale Open Data Agenda maken.
	Toezegging	BZK	**Publiek-private samenwerking** Een onafhankelijk werkgroep brengt uiterlijk in het najaar advies uit over mogelijke publiek-private open data samenwerking, bijvoorbeeld een Open Data Instituut.
	Toezegging	BZK	**Kosten-baten analyse** Uitvoeren van kosten-baten analyse open data begin 2016. Daarna blijvende monitoring en rapportage eind 2017.
Juli	Actie	BZK	**Resultaten data-inventarisatie** Welke data heeft de overheid? Welke kunnen open? Wanneer? Alle ministeries hebben een data-inventarisatie uitgevoerd behalve de Ministeries van Algemene Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie.
Juli	Wet	BZK	**Implementatie EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie** Als een burger recht heeft op toegang tot gegevens (openbaarheid), heeft zij ook recht op hergebruik (open data).
Nov	Toezegging	BZK	**Nationale Open Data Agenda (NODA) 2016**
Dec	Actie	BZK	**Actieplan Open Overheid 2016-2017** Het actieplan Open Overheid is op 15 december gepubliceerd en bevat de ambities en acties van het kabinet en haar partners ter bevordering van een open overheid.

Data-inventarisatie en implementatie EU-richtlijn

In het voorjaar van 2015 is onder leiding van het Ministerie van BZK een rijksbrede data-inventarisatie uitgevoerd. Deze inventarisatie moet helpen om datasets open te maken en om te bepalen welke datasets van bovengemiddeld belang ('high value') zijn. Dit sluit mede aan op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in eerdere trendrapporten om te werken aan een nationale informatie-infrastructuur. De implementatie van de EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie (juli) is ook een belangrijke ontwikkeling. Deze richtlijn maakt mogelijk dat burgers overheidsinformatie in computerleesbaar formaat kunnen opvragen. Het kabinet geeft daarmee mede invulling aan onze eerdere aanbeveling om het actief openbaar maken van data te verplichten. Een belangrijke beperking van deze richtlijn is dat organisaties slechts een

inspanningsverplichting hebben om open data aan te bieden wanneer daarom wordt gevraagd. Of dat voldoende is om hergebruik mogelijk te maken, valt nu nog niet te zeggen. Een andere toezegging van het kabinet in reactie[5] op beide eerdere trendrapporten is dat een onafhankelijk werkgroep in september 2015 zou adviseren over een publiek-private samenwerking, vergelijkbaar met het Britse *Open Data Institute*, die hergebruik moet stimuleren. Dit advies is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet verschenen.

Nationale Open Data Agenda

In november heeft de minister van BZK de *Nationale Open Data Agenda* (NODA) naar de Tweede Kamer gestuurd.[6] De NODA moet duidelijkheid bieden over "het proces voor tempo, prioriteitstelling en kwaliteit waarmee overheidsdata beschikbaar komen". Met de NODA wil de minister in 2016 zoveel mogelijk datasets beschikbaar stellen. Daartoe wordt een tweede data-inventarisatie uitgevoerd waarin departementen ook moeten aangeven wanneer de data zullen worden ontsloten. In deze tweede data-inventarisatie zal extra aandacht zijn voor 'high value' datasets. Dit zijn datasets die met voorrang moeten worden opengemaakt. Departementen moeten zelf bepalen welke datasets dit betreft. De Tweede Kamer wordt in juni 2016 geïnformeerd over de uitkomsten van de tweede data-inventarisatie. De resultaten van de eerste inventarisatie bespreken we in § 3.2.4.[7]

De NODA maakt onderdeel uit van het nieuwe *Actieplan Open Overheid*. De rol van de minister van BZK bestaat uit coördineren, het stellen van kaders en het bieden van ondersteuning. Departementen zijn zelf verantwoordelijk en aanspreekbaar op het openen van data.

---

[5] Brief d.d. 3 juni 2015 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32.802, nr.12).

[6] Brief d.d. 30 november 2015 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32.802, nr.20).

[7] In eerste instantie zouden de uitkomsten van de tweede data-inventarisatie in het najaar van 2015 naar de Tweede Kamer worden gestuurd. De ambitie is nu bijgesteld van twee keer naar een keer per jaar.

1.4 Moties en vragen Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft zich in 2015 opnieuw sterk gemaakt voor het vergroten van het aanbod van open data. Hieronder geven we een chronologisch overzicht van de belangrijkste aangenomen moties en Kamervragen over open data in 2015. De vragen en moties zijn vooral gericht aan de minister van BZK, die het open data beleid coördineert.

Tabel 1.2. Moties en vragen Tweede Kamer op het gebied van open data (2015).

Maand	Type	Kamerlid	Inhoud (door Kamer aangesproken minister)
April	Vraag	Oosenbrug	**Fragmentatie aanbod (BZK)** Fragmentatie open data, is data.overheid.nl wel centrale portal?
April	Vraag	Oosenbrug	**Verplichting (BZK)** Wettelijke verplichting tot openstellen data?
Mei	Motie	Koolmees	**Gemeenschappelijke taal bij decentralisaties (BZK)** Zorg voor open data en gemeenschappelijke taal bij decentralisaties.
Juni	Motie	Veldman c.s.	**Geschikte data open maken (BZK)** Alle geschikte data gestandaardiseerd en machineleesbaar beschikbaar stellen als open data.
Juni	Vraag	Faber	**Open data openbaar vervoer (I&M)** Wat is de voortgang van open data in het openbaar vervoer?
Juni	Vragen	Div. leden	**Verplichting (BZK)** Waarom geen verplichting tot openstellen data? (ja, tenzij…) **Rol overheid (BZK)** Overheid kan van te voren niet bepalen welke data belangrijk zijn. Waarom beperkt zij zich niet tot openen data? **Open data bij ‘speciale’ organisaties (BZK)** Visie kabinet op open data van Kadaster, Kamer van Koophandel en CBS? En open data van RWT’s, ZBO’s en Agentschappen? **Transparantie collectieve uitgaven (BZK)** Wat is de ambitie van de overheid m.b.t. open data voor transparantie van collectieve uitgaven?
Juni	Motie	Schouw c.s.	**Verzoekdata voor iedereen open (BZK)** Maak data die op individueel verzoek zijn vrijgegeven voor iedereen beschikbaar op data.overheid.nl.
Nov	Motie	Veldman, Oosenbrug	**Gemeenschappelijk normenkader (BZK)** Open data moeten vindbaar en bruikbaar zijn. Daarom belangrijk dat regering een gemeenschappelijk normenkader voor open data opstelt.
Nov	Motie	Verhoeven	**Handelsregister (EZ)** Onderzoek het openstellen van het Handelsregister.

Tweede Kamerleden vragen vooral om meer urgentie en concrete plannen van de minister van BZK bij het openen van data. Daarnaast vragen Tweede Kamerleden om concrete ideeën rondom de data van agentschappen, rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen zoals het Kadaster en de Kamer van Koophandel.[8] Ook de rol van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) als dataknooppunt – en een concrete invulling van de nationale informatie-infrastructuur – wordt door Kamerleden voorgesteld.

De motie van de Tweede Kamerleden Voortman en Krol om alle open data-uitgaven te bundelen op één post op de begroting van het Ministerie van BZK, voor meer samenhang en coördinatie, werd niet aangenomen.

De belangrijkste actie van de minister van BZK om tegemoet te komen aan de wensen van de Tweede Kamer is de Nationale Open Data Agenda (zie § 1.3). De NODA moet leiden tot zoveel mogelijk open data, van goede kwaliteit. In de NODA wordt dan ook aandacht besteed aan het monitoren van de kwaliteit van data en het ondersteunen van gebruikers. Vooralsnog wil de minister van BZK geen verplichting voor het openen van data, maar hij gaat wel onderzoeken hoe landen die dat wel hebben ervoor staan met open data. Bij data van de Rijksdienst voor Wegverkeer, het Kadaster en de Kamer van Koophandel, die voor hun inkomsten deels afhankelijk zijn van de verkoop van data, maakt het kabinet vooralsnog gebruik van de mogelijkheid onder de EU-richtlijn hergebruik om bij het beschikbaar stellen van data marginale kosten in rekening te brengen. Overigens bieden het Kadaster en de Rijksdienst voor Wegverkeer in ruime mate open data aan (via www.pdok.nl en opendata.rdw.nl).

1.5 Financiële transparantie

1.5.1 Financiële data departementen per 2019 open

Als onderdeel van de NODA heeft de minister van Financiën de ambitie om binnen vijf jaar (per 2019) *alle* financiële data als open data beschikbaar te laten zijn.[9] Op dit moment biedt Financiën al veel financiële open data aan, zoals de begroting, overzichten van subsidies en deels de verantwoording.[10] Om binnen vijf jaar de departementale

---

[8] Commissie Rijksuitgaven (25 juni 2015). 2015D25475. Inbreng verslag van een schriftelijk overleg.

[9] Conform toezegging in het Financieel Jaarverslag Rijk 2014.

[10] Zie http://opendata.rijksbegroting.nl/

financiële data duurzaam en op het gewenste detailniveau als open data te kunnen ontsluiten moet nog een aantal stappen worden gezet. Het gaat bijvoorbeeld om het aanpassen van financiële systemen en het oplossen van allerlei formele en praktische belemmeringen, zoals het standaardiseren van begrippen. Het Ministerie van Financiën zal hiervoor uiterlijk maart 2016 een agenda opstellen voor de financiële functie.

1.5.2 Zorg ook voor financiële transparantie in de breedte

Naast de 'diepte' (mate van detaillering) van de financiële data is de 'breedte' van de data van belang. Financiële transparantie beperkt zich immers niet alleen tot de departementen en niet alleen tot de uitgaven.

Op dit moment is het – door het beschikbaar maken van alle IV3-data[11] door het CBS – mogelijk om via openspending.nl te volgen waaraan bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen en provincies publiek geld besteden. Omdat de IV3-data geen detailleerde financiële inzichten bieden, wordt ook gewerkt aan het ontsluiten van financiële data op (vrijwel) transactieniveau. Nu al publiceren verschillende gemeenten en de provincie Groningen ook meer gedetailleerde financiële data.[12] In opdracht van de minister van BZK is de Open State Foundation gestart met een pilot om te onderzoeken hoe financiële detaildata open kunnen worden gemaakt.

Van publieke organisaties, zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals scholen en uitvoeringsorganisaties, zijn op dit moment nog weinig gedetailleerde open financiële data beschikbaar. Hierdoor is het lastig om inzicht te krijgen in hoe bijvoorbeeld de lumpsumbijdragen terechtkomen bij scholen en wat er wordt gedaan met het geld uit het Infrastructuurfonds. Inzicht in de inkomsten en uitgaven van de sociale fondsen is er alleen op het niveau van het begrotingsartikel. Datzelfde geldt voor de zorguitgaven (bijna € 80 miljard in 2015). De minister van Financiën heeft in reactie op ons rapport bij de Nationale Verklaring aangegeven dat hij gaat verkennen hoe met open data meer inzicht kan worden gegeven in de besteding van Europese gelden in Nederland.

[11] IV3 staat voor Informatie voor derden. IV3-rapportages zijn verplichte financiële rapportages die gemeentes aan het CBS moeten sturen. De indeling van de rapportages is per 1 januari 2015 vernieuwd, onder meer met oog op de decentralisaties op het terrein van jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning.

[12] https://github.com/ProvincieGroningen/odfinancien en http://openstate.pr.co/123981-financien-dordrecht-heerlen-lelystad-oirschot-en-utrecht-tot-in-detail-online

1.5.3 Naar een moderne publieke verantwoording

De verdergaande digitalisering en de toenemende beschikbaarheid van data, in combinatie met het gegeven dat beleid steeds meer door andere partijen, zoals gemeenten en zelfstandige bestuursorganen wordt uitgevoerd, vraagt om een andere overheid, andere sturingsprincipes en andere manieren van publieke verantwoording. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wijst hier op in het advies *Sturen én verbinden*. De Rob geeft aan dat de hiërarchische en verkokerde aansturing binnen departementen minder goed past als meer taken en verantwoordelijkheden op lokaal niveau of door burgers zelf moeten worden opgelost.[13] Tegelijkertijd zien we dat verschillende grote gemeenten al beginnen met datalabs om met data maatschappelijke problemen proberen op te lossen.

Deze ontwikkelingen vragen ook om een meer moderne manier van publieke verantwoording. Open data kunnen daarbij een hulpmiddel zijn. Het is goed om te zien dat het kabinet dit al aan het verkennen is met de *Taskforce Publieke Verantwoording*.[14] Het kabinet, en daarbinnen vooral de minister van Financiën, kan daarnaast de ontwikkeling van een digitale begroting en verantwoording aangrijpen om zowel in de breedte (wat valt onder de 'publieke euro') als de diepte (mate van detail) te werken aan een transparante en toekomstbestendige overheid.

---

[13] Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige rijksoverheid.*

[14] Kabinetsstandpunt naar aanleiding van aanbevelingen Platform Publieke Jaarverslaggeving (28 mei 2014).

2 Inzet van ministeries om data te ontsluiten

In dit hoofdstuk schetsen we de inzet van de departementen om data te openen. We kijken als eerste naar de inzet van ieder departement in de jaren 2013, 2014 en 2015. Vervolgens gaan we in op de ontwikkelingen die de specifieke indicatoren van inzet om data te ontsluiten laten zien.

2.1 Inzet om data te openen

Zes indicatoren

Om data daadwerkelijk als open data ter beschikking te stellen, moeten departementen een aantal inspanningen verrichten. We hebben alle departementen gevraagd naar hun inspanningen om hun data open te maken. De score die we ieder ministerie hebben toegekend, hebben we bepaald aan de hand van zes indicatoren:[15,16]

- ondersteuning vanuit de top van het departement;
- uitvoering van data-inventarisatie;
- aanwezigheid van datacatalogus;
- aanwezigheid van actieplan over openstelling data;
- specifieke procedures over openstelling data;
- uitvoering openstellen data neergelegd bij een specifiek persoon.

Inzet per ministerie

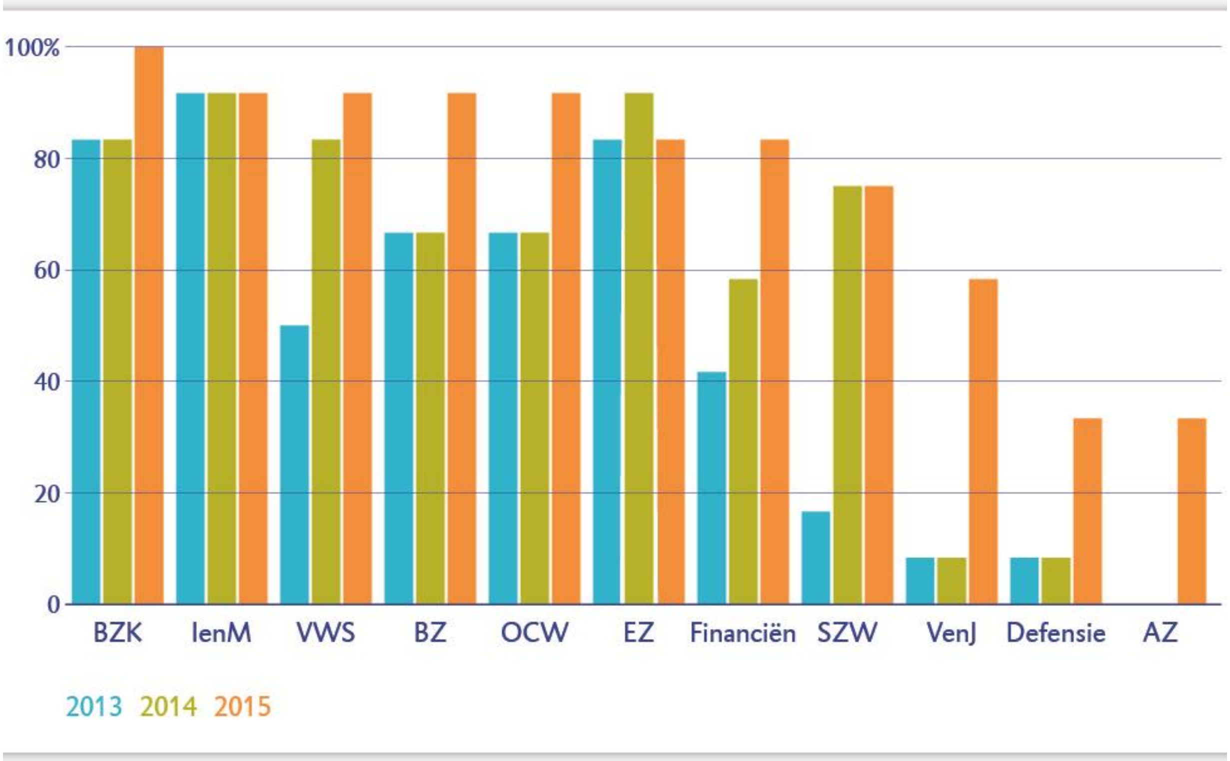
Figuur 2.1 laat de inzet per ministerie zien in de afgelopen drie jaar. Veruit de meeste ministeries zijn zich in 2015 meer gaan inspannen voor open data. De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Infrastructuur en Milieu (IenM), Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zetten zich het

[15] Voor iedere indicator is bepaald of die helemaal aanwezig was (dat staat gelijk aan score 1), of die een beetje aanwezig was/in wording was (dat staat gelijk aan score 0,5) of dat die helemaal niet aanwezig was (dat staat gelijk aan score 0). Al deze scores zijn bij elkaar opgeteld en uitgedrukt in percentages.

[16] De indicatoren hebben we gebaseerd op een hulpmiddel van de Wereldbank, de Readiness Assessment Tool (http://data.worldbank.org/about/open-government-data-toolkit/readiness-assessment-tool).

sterkst in voor open data. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) laat het afgelopen jaar een duidelijke stijging zien in inzet. Zo heeft VenJ in 2015 een *Denktank Open Data* opgericht die zich gaat bezighouden met de tweede data-inventarisatie (VenJ nam nog niet deel aan de eerste data-inventarisatie). De Ministeries van Algemene Zaken (AZ) en Defensie[17] scoren nog steeds laag wat betreft hun inzet om data te ontsluiten, maar wel beter dan vorige jaren.

Figuur 2.1 Inzet van ministeries op gebied van open data in 2013-2015[18,19]



[17] Welke beide ook niet hebben deelgenomen aan de data-inventarisatie van BZK.

[18] De percentages geven de scores weer van de zes eerder genoemde indicatoren per departement (zie voetnoot 15 voor de betekenis van de scores).

[19] Het Ministerie van AZ heeft de vragenlijst over 2013 en 2014 niet beantwoord.

Bijzondere initiatieven bij IenM en VWS

Een aantal ministeries heeft in 2015 bijzondere initiatieven opgezet om open data te stimuleren. Zo is het Ministerie van IenM gestart met een ambitieus project genaamd *Anders omgaan met data*. Binnen dit project gaat het niet alleen om open data, maar ook om de mogelijkheden van big data beter in beeld te brengen en te benutten. Een onderdeel van het project is het ontwikkelen van een gestandaardiseerd informatieleveringsproces (inwinnen/creëren, beheren, ontsluiten en gebruiken van data). Ook binnen het Ministerie van VWS wordt gewerkt aan het standaardiseren van dataprocessen. In 2015 is het RIVM trekker geworden van een VWS-brede werkgroep open data en wordt door hen een ‘datawasstraat’ ontwikkeld. Het doel van de datawasstraat is om zo zorgvuldig mogelijk om te gaan met het ontsluiten van data. De datawasstraat omvat een gestructureerde afweging en risicoanalyse die vooraf gaat aan het open maken van een dataset. De overwegingen en de beslissing worden per dataset bewaard ter verantwoording in de toekomst. Een volgende stap is het inregelen van het complete datamanagement rondom het publiceren van open data. Zoals het op orde brengen van de metadata, het verzorgen van de publicatie en het inregelen van de updates op de relevante portalen. De datawasstraat is mede gebaseerd op een verkorte variant die eerder door Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport is opgezet.

Hackathons bij BZ

Het Ministerie van BZ heeft in 2015 ook een aantal initiatieven opgezet om het gebruik van open data te stimuleren. Zo heeft het eind vorig jaar een Data4Food hackathon georganiseerd. Hackathons zijn (open) data events waarin data-eigenaren de kans krijgen om data onder de aandacht te brengen van ontwikkelaars. Het doel is om te laten zien dat er veel te halen valt uit data. Verder organiseert het Ministerie van BZ in het kader van het EU-voorzitterschap een aantal hackathons om de EU transparanter te maken, zoals het *Transparency Camp Europe* (1 juni in Amsterdam).

Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van FEZ-directies van verschillende departementen om na te gaan hoe de ambitie “open wat open kan en in vijf jaar alle financiële data ontsluiten” kan worden gerealiseerd. Het kabinet verwacht dat vóór Verantwoordingsdag 2019 alle financiële data als open data beschikbaar zijn. Voor dit specifieke onderdeel heeft het Ministerie van Financiën de leiding genomen als onderdeel van de NODA. Inmiddels zijn er vijf sessies van de werkgroep geweest. Hieruit kwam onder

andere naar voren dat veel departementen geen schatting hebben gemaakt van de benodigde capaciteit (mensen en geld) om financiële data open te maken.[20]

2.2 Inzet departementen nader uitgesplitst

Inzet verbetert, maar meestal geen actieplannen

We hebben ook voor elk van de zes indicatoren de ontwikkelingen in beeld gebracht voor alle ministeries samen (zie figuur 2.2). Op alle zes de indicatoren zien we een verbetering in 2015 ten opzichte van 2014. Het onderwerp open data is bij het overgrote deel van de ministeries duidelijk belegd bij een persoon of specifiek organisatieonderdeel. Daarnaast is er bij vrijwel alle ministeries ondersteuning vanuit de top. Desondanks vertaalt zich dit bij veel ministeries nog niet in gedetailleerde actieplannen om meer data te openen. Om de NODA in de nabije toekomst op een goede manier te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat elk ministerie een eigen actieplan opstelt met daarin concrete doelen en heldere tijdslijnen. Op die manier kan de algemene NODA een concrete vorm aannemen.

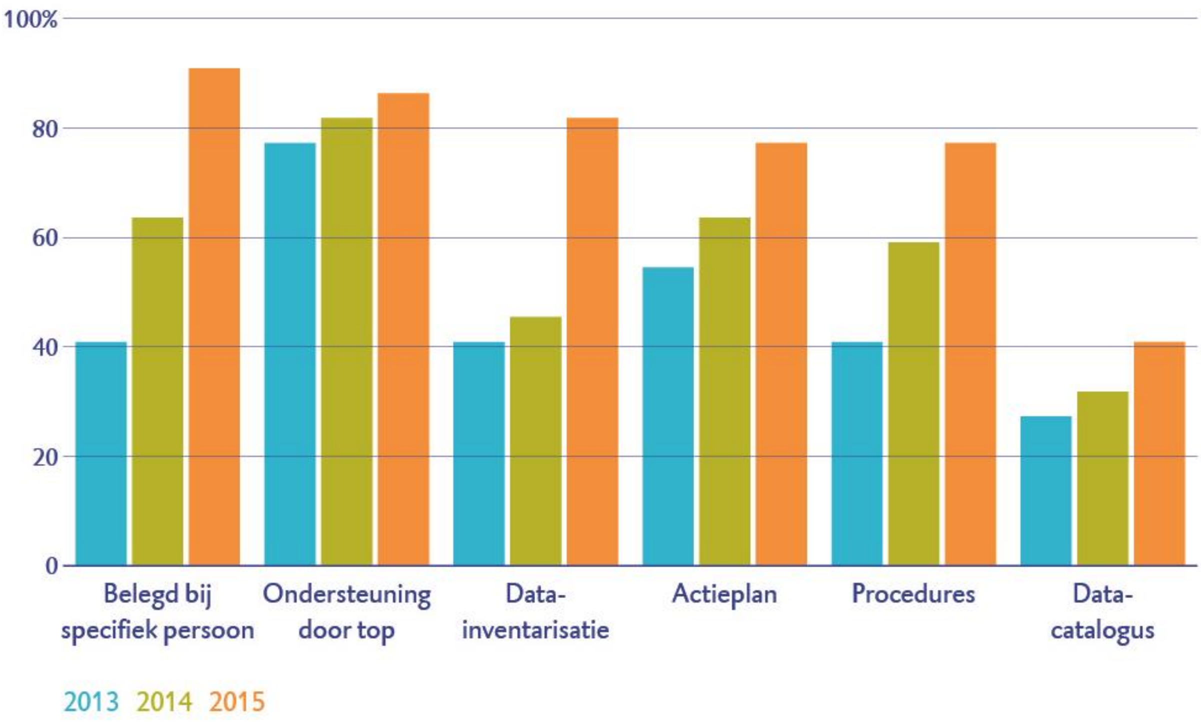
Volwaardige data-catalogus nodig

We zien dit jaar een sterke verbetering voor de indicator 'data-inventarisatie'. Dit komt doordat onder leiding van het Ministerie van BZK in 2015 een grootschalige data-inventarisatie heeft plaatsgevonden (zie ook § 3.2.4). Het merendeel van de ministeries heeft hier aan deelgenomen, met uitzondering van de Ministeries van AZ, Defensie en VenJ. Per dataset wordt toegelicht of deze set al beschikbaar is, op de planning staat om te worden gepubliceerd of gesloten is en blijft. Deze data-inventarisatie heeft er echter nog onvoldoende voor gezorgd dat ministeries een volwaardige datacatalogus hebben opgezet. Een datacatalogus gaat verder dan een data-inventarisatie en betreft een gestructureerd, actueel en compleet overzicht van alle databestanden in een departement en de organisaties die eronder vallen. Een belangrijke aanvullende voorwaarde is dat een specifiek organisatieonderdeel is belast met het actueel en kloppend houden van de datacatalogus. Alleen het Ministerie van BZK heeft een datacatalogus, bij de andere ministeries is nog een extra inspanningsslag nodig om een volwaardige datacatalogus te realiseren.

---

[20] Financiën (2016). *Tussenrapportage inclusief voorstellen open data*. Brief aan IOFEZ d.d. 21 januari 2016. Kenmerk: IOFEZ 297-01b.

Figuur 2.2 Inzet van alle ministeries gezamenlijk op gebied van open data, uitgesplist naar indicator



Zie voetnoot 15 voor de betekenis van de scores

Mensen en middelen voor open data nauwelijks toegenomen
In 2015 hebben we wederom aan alle ministeries gevraagd hoeveel mensen en middelen ze hebben ingezet om het openstellen van data te stimuleren binnen hun ministerie. Het blijkt dat zowel het aantal mensen als het aantal middelen dat wordt ingezet binnen ministeries nauwelijks is toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Gezien de toegenomen ambities van het kabinet op het gebied van open data is dit een aandachtspunt.

3 Open data in Nederland

In dit hoofdstuk schetsen we de meeste relevante ontwikkelingen op het gebied van het aanbod van open data sinds het verschijnen van ons tweede trendrapport open data (maart 2015).

3.1 Ontwikkelingen sinds maart 2015

Een belangrijke ontwikkeling vorig jaar was het toevoegen van de CBS open data aan data.overheid.nl. Hierdoor is het aanbod van open data in 2015 meer dan verdubbeld. Het Ministerie van OCW heeft data ontsloten over de opbrengsten van het onderwijs, zoals de uitslagen van eindtoetsen en uitgebrachte schooladviezen per schoolvestiging. Via de minister van BZK hebben alle departementen hun inkoopdata ontsloten, zodat transparant is bij wie de rijksoverheid inkoopt.[21] Dit maakt het mogelijk om per ministerie het bijbehorende netwerk inzichtelijk te maken. Ter illustratie geven we in figuur 3.1 alleen het netwerk van het Ministerie van VenJ weer.

Via de website van Kenedict (www.kenedict.com) is op deze manier voor alle departementen na te gaan welke inkooprelaties zij hebben met bedrijven. De precieze bedragen worden in verband met bedrijfsvertrouwelijkheid niet genoemd. Wel worden bandbreedtes aangegeven, bijvoorbeeld € 1 - € 10.000.[22]

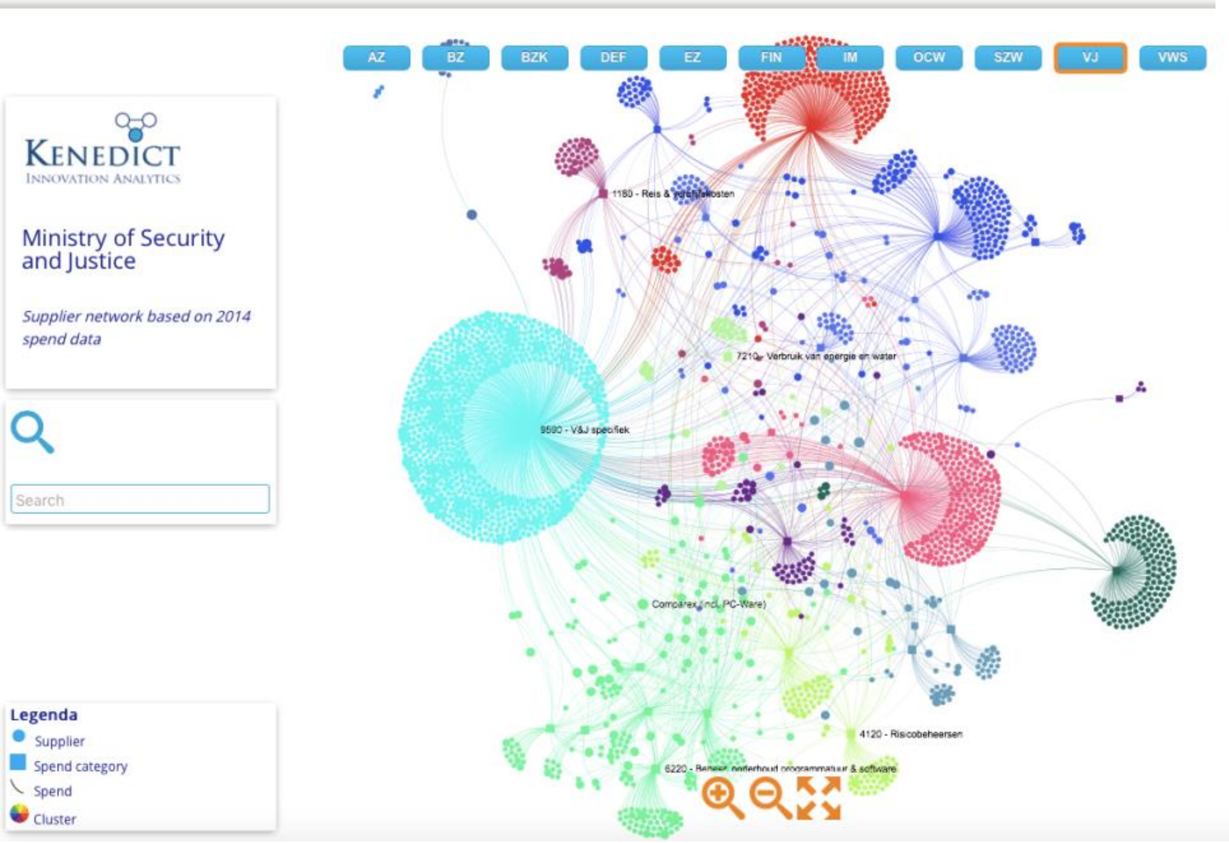
Ook buiten de rijksoverheid zien we dat meer open data beschikbaar komen. Zo zijn sinds kort data van woningcorporaties beschikbaar via www.corpodata.nl/opendata.

---

[21] In verband met de belangen van de bedrijven bieden deze data geen detailinformatie over de exacte bedragen.

[22] Zie bijvoorbeeld http://www.datagraver.com/case/eerste-analyse-inkoopgegevens-ministeries-2014 voor wat met deze data kan worden gedaan.

Figuur 3.1 Netwerkvisualisatie van de inkooppartners van het Ministerie van VenJ



Bron: [*http://www.kenedict.com/a-peek-inside-the-dutch-governments-supplier-networks-open-data-visualized/*](http://www.kenedict.com/a-peek-inside-the-dutch-governments-supplier-networks-open-data-visualized/)

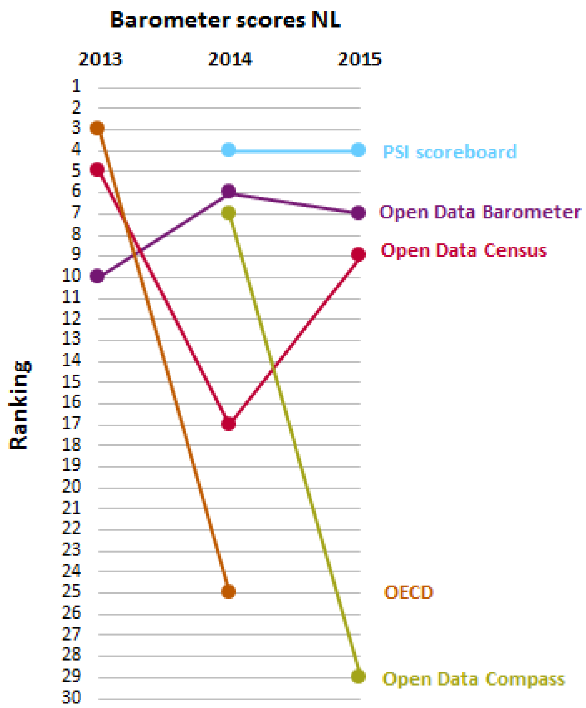
3.2 Aanbod van open data in Nederland

In deze paragraaf schetsen we hoe het staat met het aanbod van open data in Nederland. We kijken eerst naar het internationale perspectief en vervolgens naar de ontwikkeling van het aanbod in het afgelopen jaar.

3.2.1 Nederland in internationaal perspectief

Nederland doet het internationaal nog steeds overwegend goed in 'de lijstjes' over het aanbod van open data. Dit hangt echter wel af van de barometer, zoals onderstaande figuur laat zien. De vergelijkbaarheid van deze metingen is lastig, omdat ze met verschillende invalshoeken en verschillende criteria kijken naar het open databeleid. Daarnaast hebben alle barometers beperkingen in de breedte (omvat een indicator een heel beleidsterrein met alle relevante data?) en diepte (wordt er gekeken naar detailniveau, kwaliteit, actualiteit?) van hun metingen.

Figuur 3.2 Posities Nederland in verschillende open data barometers 2013-2015



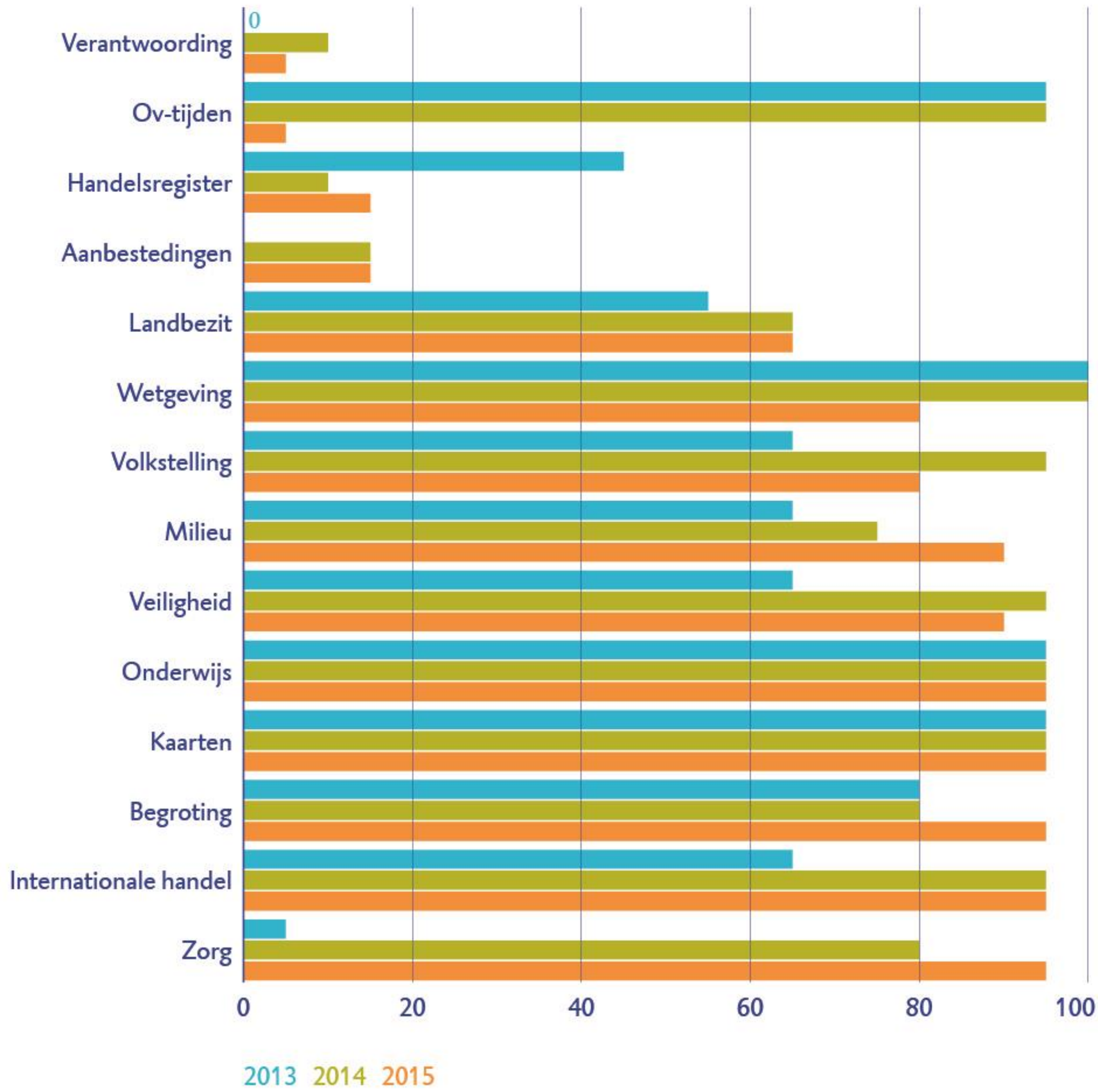
Gebaseerd op: www.opendatabarometer.org, index.okfn.org, compass.arachnys.com, www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm, http://www.epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard

3.2.2 Uitkomsten Open Data Barometer 2015

Onderstaande figuur laat zien hoe Nederland in de periode 2013-2015 volgens de Open Data Barometer van de World Wide Web Foundation scoorde met het aanbieden van open data op enkele belangrijke beleidsterreinen. De barometer geeft scores van 0 tot 100.[23]

[23] De gegevens over 2015 zijn voorlopig. Met dank aan de World Wide Web Foundation voor het vroegtijdig ter beschikking stellen van de gegevens.

Figuur 3.3 Mate waarin data op verschillende terreinen open zijn (2013-2015)



Bron: o.b.v. data van opendatabarometer.org

De scores uit de figuur zijn afkomstig van opendatabarometer.org en zijn gebaseerd op tien vragen. Met elke vraag kan maximaal tien punten worden verdiend. De vragen zijn[24]:

Bestaan de data?

- Zijn de data beschikbaar bij de overheid in welke vorm dan ook?
- Wordt de dataset geleverd in een machineleesbare vorm?
- Zijn de machineleesbare data beschikbaar in bulkvorm?
- Is de dataset beschikbaar zonder kosten?
- Zijn de data voorzien van een open licentie?
- Is de dataset up-to-date?
- Is de publicatie van deze dataset duurzaam?
- Was het eenvoudig om informatie te vinden over deze dataset?
- Worden data-API's geleverd voor belangrijke onderdelen van de dataset?

Nederland scoort overwegend goed

Nederland scoorde in 2015 op vrijwel de gehele breedte van het spectrum van de Open Data Barometer goed. Evenals in 2014 valt de stijging op het gebied van zorg op. De inspanningen in het kader van het jaar van de transparantie in de zorg lijken effect te hebben. Dit jaar krijgen de data over ov-tijden een veel lagere score, omdat de Open Data Barometer niet langer het bedrijf 9292 als bron van overheidsdata meetelt. Inmiddels heeft het Ministerie van IenM een mondeling akkoord gesloten met openbaarvervoerbedrijven zodat deze gegevens binnenkort als open data beschikbaar komen. Daarmee zal waarschijnlijk de score naar het hoge niveau van 2013 en 2014 gaan. Net als in 2014 bleef Nederland in 2015 achter in het ontsluiten van open data van het Handelsregister, de verantwoording en aanbestedingen. De Tweede Kamer nam in november een motie aan over het openen van het Handelsregister (zie ook § 1.3). Het kabinet moet dat onderzoeken en hierover in het voorjaar verslag uitbrengen. Zoals in § 1.5.1 is aangegeven, werkt het kabinet op dit moment aan het open maken van financiële data. Data over nationale en Europese aanbestedingen komen naar verwachting in de komende maanden beschikbaar.[25]

Omdat de positie van een land op een barometer maar een beperkte indruk geeft, kijken we net als vorig jaar ook naar het aanbod van open data op data.overheid.nl.[26]

[24] http://opendatabarometer.org/report/about/method.html

[25] https://data.overheid.nl/nederland-en-global-open-data-index

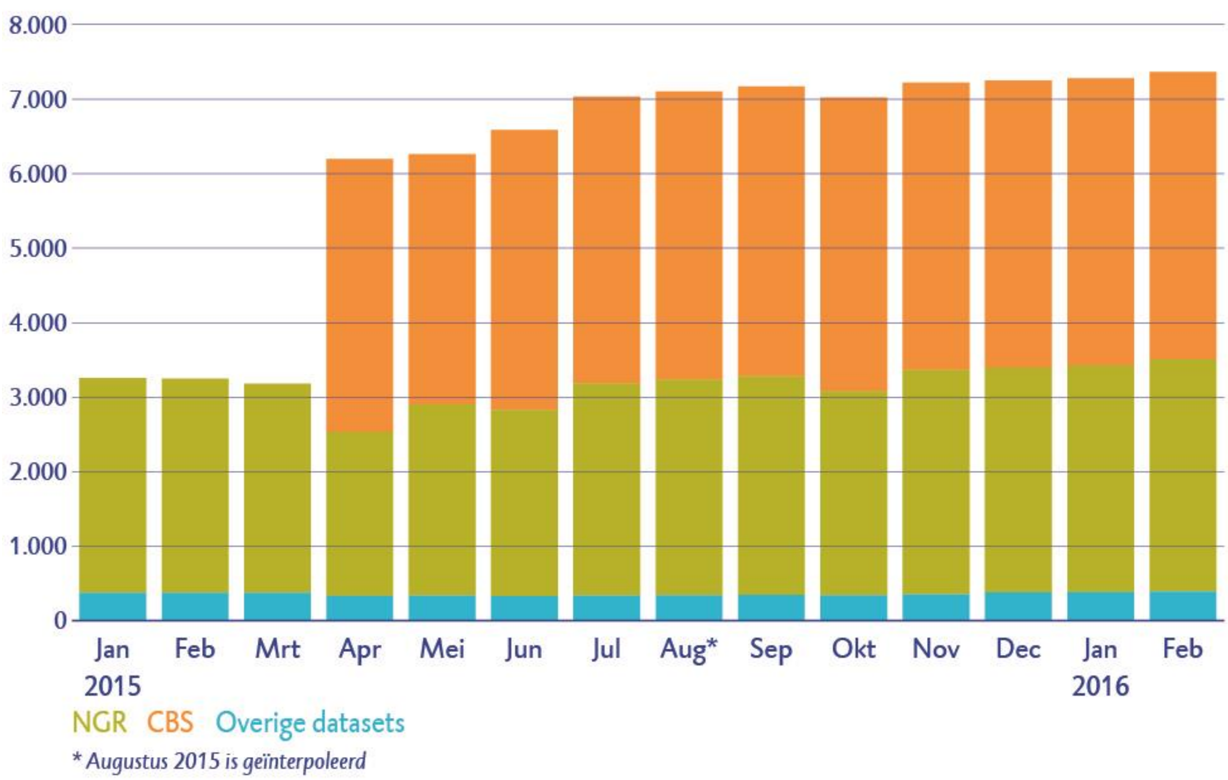
[26] Zie *Trendrapport Open Data 2015* voor een meer uitgebreide beschrijving van de beperkingen van barometers.

3.2.3 Data.overheid.nl

Aanbod op data.overheid.nl: verdubbeling dankzij CBS

Het kabinet heeft zich het afgelopen jaar (zie ook § 1.3) ingespannen voor meer open data. Figuur 3.4 laat zien hoe het aanbod van open data op data.overheid.nl zich in de periode januari 2015-februari 2016 heeft ontwikkeld. In totaal werden er per februari 2016 bijna 7.400 datasets ontsloten via data.overheid.nl.

Figuur 3.4 Ontwikkeling aanbod open data op data.overheid.nl (januari 2015-februari 2016*)



** augustus 2015 is geïnterpoleerd; Bron: data.overheid.nl.*

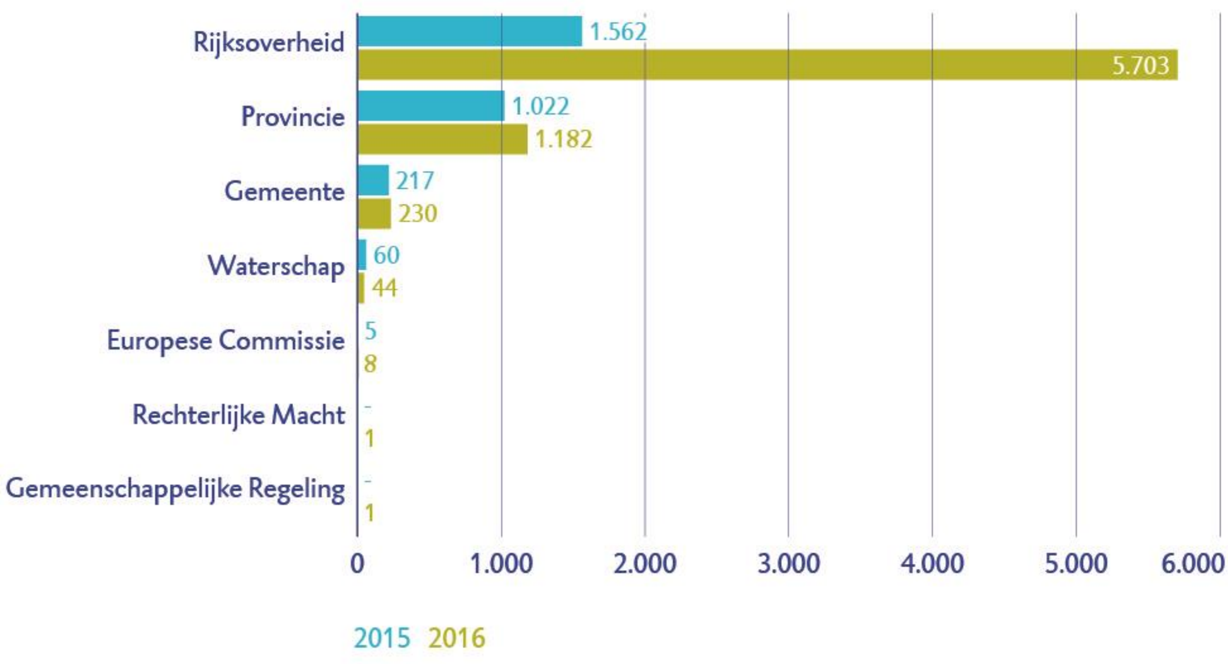
Het aanbod van open data valt uiteen in drie grote onderdelen: CBS, Nationaal Georegister[27] (NGR) en data die uniek worden aangeboden via data.overheid.nl. De verdubbeling van het aanbod van open datasets in april 2015 komt, zo laat de figuur zien, hoofdzakelijk door de toevoeging van de open data van het CBS. Afgezien van deze grote toename zien we sinds januari 2015 weinig ontwikkeling in het aantal datasets (zie 'overige datasets' in figuur 3.4), ondanks het feit dat in juli 2015 326

[27] Net Nationaal GeoRegister is de centrale vindplaats voor geodata. Het wordt beheerd door het Kadaster, als onderdeel van Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK).

datasets zijn geïnventariseerd als beschikbaar voor toevoeging op het dataportaal (meer daarover in § 3.2.4).[28]

Rijksoverheid is grootste aanbieder op dataportaal
Data.overheid.nl biedt niet alleen open data van de rijksoverheid aan, maar ook van andere overheden en zelfs ook bedrijven. De rijksoverheid is de grootste aanbieder van open data via data.overheid.nl, helemaal door toevoeging van de open data van het CBS. Ongeveer driekwart van de aangeboden open data is van de rijksoverheid. De resterende datasets behoren toe aan provincies en gemeenten.

Figuur 3.5 Aantal aangeboden datasets per overheidslaag, 2015-2016

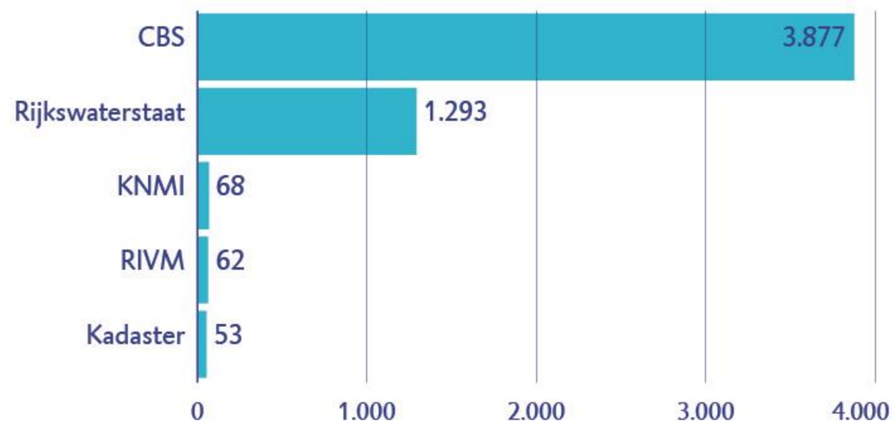


Bron: data.overheid.nl, peildatum februari 2016.

Binnen rijksoverheid leveren CBS en Rijkswaterstaat meeste data
Het CBS en Rijkswaterstaat zijn binnen de rijksoverheid de grootste dataleveranciers (zie figuur 3.6). Meerdere departementen ontsluiten hun open data ook via het CBS. We weten niet om hoeveel datasets het departement gaat. Daarom presenteren we hier (anders dan vorig jaar) niet het aantal datasets per departement.

[28] Zie https://data.overheid.nl/inventarisatie-departementen-2015

Figuur 3.6 Top vijf aanbieders op data.overheid.nl
(aantal datasets, peildatum februari 2015, voor zover rijksoverheid)



Bron: data.overheid.nl, peildatum februari 2016.

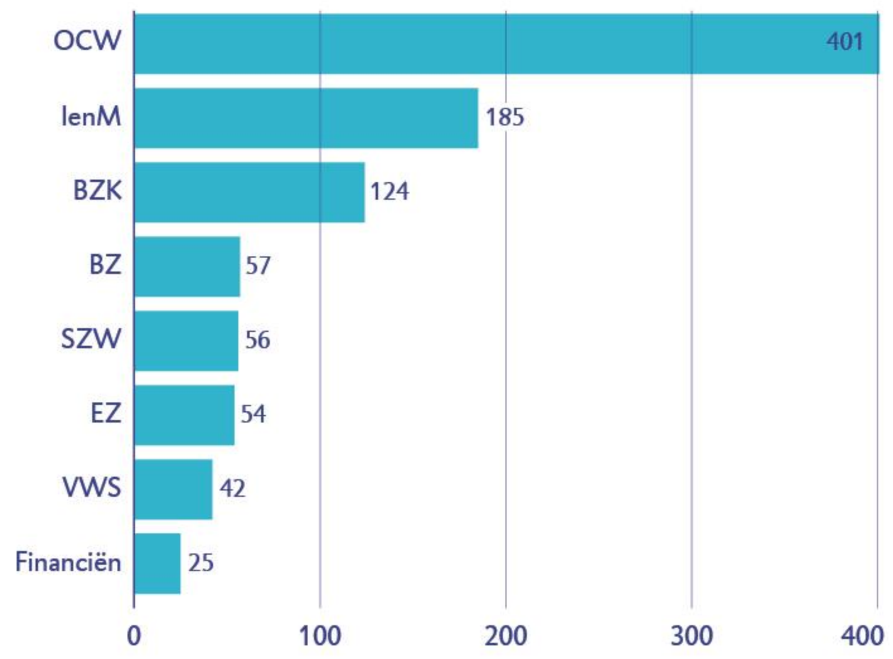
3.2.4 Uitkomsten data-inventarisatie 2015: 944 datasets geïnventariseerd, 326 daarvan kunnen open

Zoals in § 1.3 al is genoemd, het kabinet heeft in juli 2015 326 datasets geïnventariseerd als beschikbaar voor toevoeging aan data.overheid.nl. In totaal zijn 944 datasets geïnventariseerd, waarvan het Ministerie van OCW de meeste heeft (zie figuur 3.7).[29]

Van deze 944 datasets (zie figuur 3.8) waren 326 beschikbaar om nog te openen. 222 Datasets waren al beschikbaar als open data. Van 200 datasets moest nog worden onderzocht of ze open kunnen. Om reden van privacy of andere relevante WOB-criteria kunnen 112 van de geïnventariseerde datasets niet open.

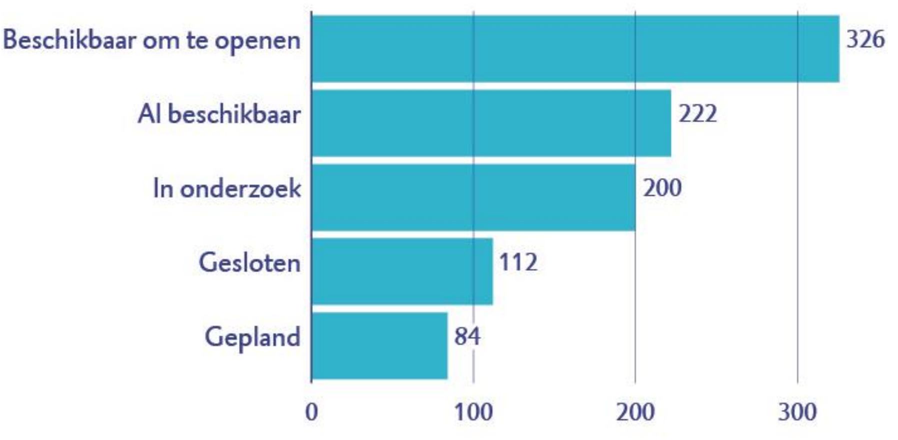
[29] Deze aantallen wijken af van de aantallen datasets op data.overheid.nl. Daar zijn ongeveer 5.700 datasets van de rijksoverheid te vinden. Het is niet duidelijk hoe de 'al beschikbare' 222 datasets zich hiertoe verhouden.

Figuur 3.7 Aantallen datasets bij departementen
(inventarisatie juli 2015).



Bron: data.overheid.nl.

Figuur 3.8 Status van de geïnventariseerde datasets 2015
(inventarisatie juli 2015).



Bron: data.overheid.nl.

Wat open kan is nog niet opengemaakt

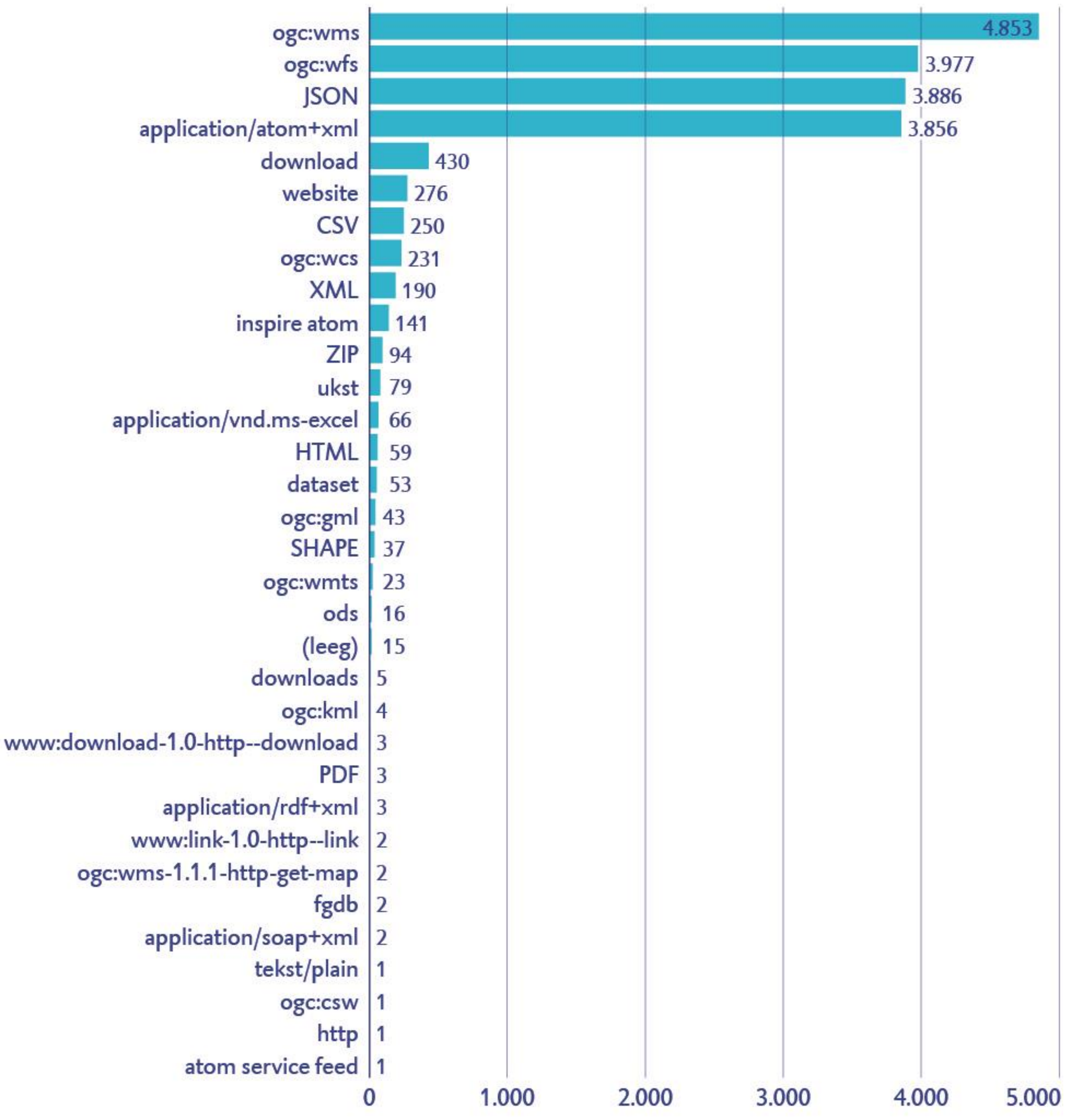
We zijn nagegaan of de 326 datasets die beschikbaar zijn om te openen daadwerkelijk zijn toegevoegd aan data.overheid.nl. Omdat datasets uit de inventarisatie geen eenduidige nummering hebben is het niet eenvoudig om na te gaan of dit het geval is. Door namen van datasets te vergelijken, schatten we dat 85% van de beschikbare datasets nog niet – of niet als zodanig herkenbaar – is toegevoegd aan data.overheid.nl. Hiermee laat het kabinet kansen onbenut.

3.2.5 Fragmentatie en mogelijke witte vlekken

Data.overheid.nl heeft de ambitie om hét portal te zijn voor open data van de rijksoverheid. Net als vorig jaar zien we dat verschillende departementen hun data (ook) via andere portals aanbieden. Dit maakt de vindbaarheid van open data soms lastig.

Fragmentatie is er ook in het formaat waarin open data worden aangeboden (zie figuur 3.9). Er worden veel verschillende dataformaten gebruikt op data.overheid.nl. Vaak zijn er meerdere formaten beschikbaar per dataset. Af en toe zitten er ook wat vreemde formaten bij, zoals 'download', 'dataset' en 'leeg'. Dit maakt hergebruik van open data lastiger.

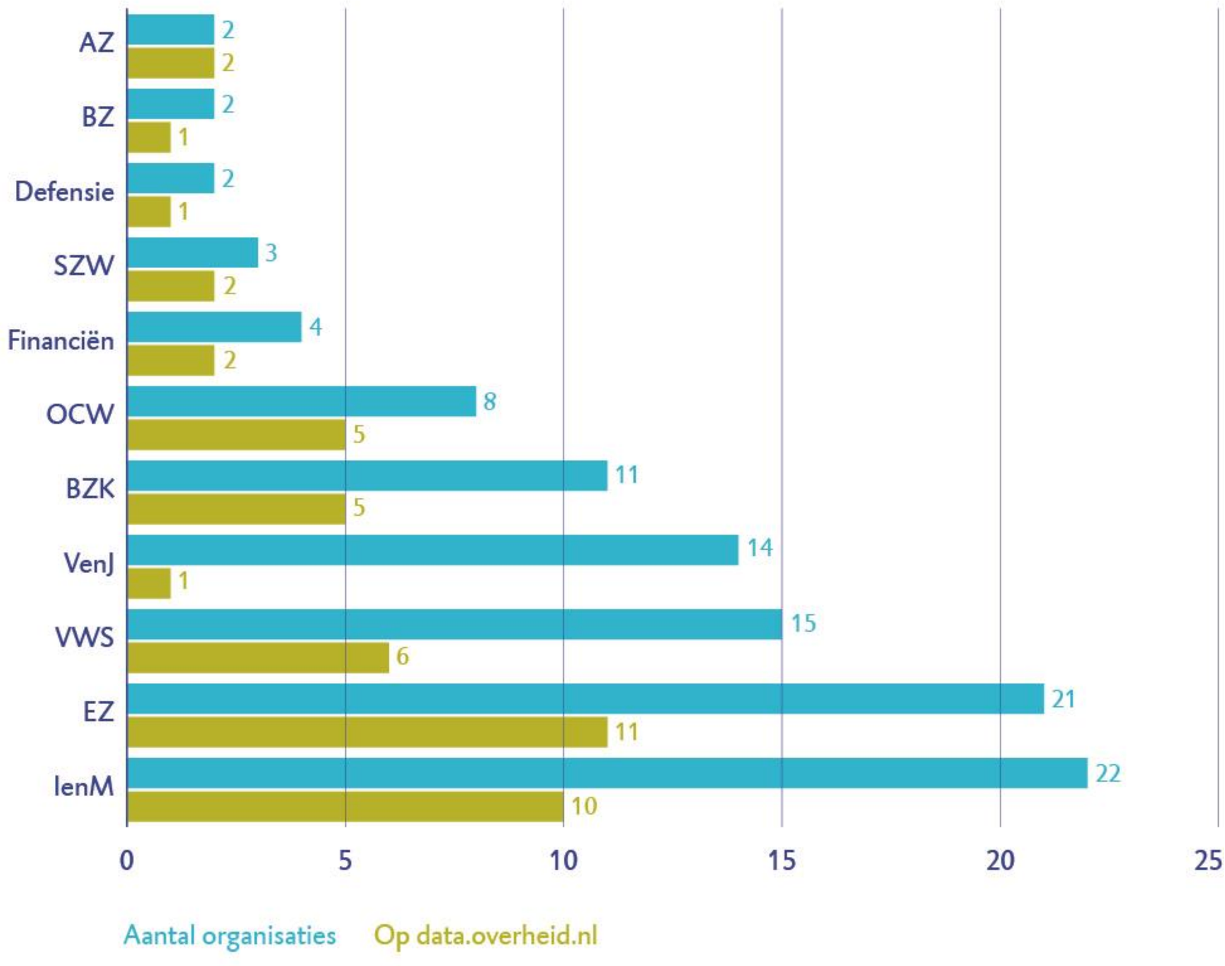
Figuur 3.9 Veel verschillende dataformaten in data.overheid.nl



Bron: data.overheid.nl.

Naast fragmentatie zien we ook mogelijke witte vlekken in het aanbod van open data. Onderstaande figuur vergelijkt daartoe het totale aantal organisaties binnen een departement met het aantal organisaties binnen hetzelfde departement dat data aanbiedt.[30] We beperken ons hierbij tot het ministerie (telt als één), agentschappen en zelfstandige bestuursorganen.

Figuur 3.10 Mogelijke witte vlekken



Bron: data.overheid.nl.

De figuur laat zien dat niet alle organisaties die vallen onder departementen publiceren op data.overheid.nl. Sommige onderdelen van departementen, zoals de *Dienst ICT Uitvoering* (EZ) en de *Dienst Justitiële Inrichtingen* (VenJ), bieden in het geheel geen open data aan via data.overheid.nl, terwijl het wel gaat om data-intensieve

[30] Voor het totale aantal organisaties per departement baseren we ons op de Staatsalmanak.

organisaties. Op basis van deze simpele vergelijking is niet te zeggen of hiermee veel potentiële open data nog niet worden ontsloten. Daarvoor is het nodig dat inzichtelijk wordt gemaakt over welke data deze organisaties beschikken en of deze open kunnen worden gemaakt.

3.3 Naar een nationale informatie-infrastructuur

Een nationale informatie-infrastructuur, vergelijkbaar met de in de ontwikkelingssamenwerking gehanteerde IATI-standaard en bijbehorende infrastructuur, is bedoeld om inzichtelijk te maken over welke (open en gesloten) data de overheid beschikt en welke van die data van groot maatschappelijk, economisch of politiek belang zijn. Daarnaast gaat zo een infrastructuur over het ondersteunen van organisaties om data beschikbaar te maken. Denk bijvoorbeeld aan standaarden, datawasstraten, techniek, datamanagement en juridische aspecten.

Een belangrijk onderdeel van het ontwikkelen van een informatie-infrastructuur is om te bepalen welke data van groot belang zijn. Denk bijvoorbeeld aan mobiliteitsgegevens, gegevens over zorgverleners en verschillende basisregistraties.[31] Daarbij is het van belang om zowel 'weetdata' als 'doedata' te ontsluiten.[32] Weetdata gaan over wat de overheid weet, zoals verkiezingsuitslagen en de tijden van het openbaar vervoer. Doedata gaan over de prestaties die de overheid levert, zoals wetgeving en subsidieverstrekkingen. Juist de doedata worden nu spaarzaam ontsloten, terwijl ze wel behulpzaam kunnen zijn bij het vinden van verbeteringen in beleid en bedrijfsvoering. Een nationale informatie-infrastructuur kan een samenhangend overzicht van beschikbare data bieden, zodat het voor gebruikers makkelijker om de gewenste data te vinden. Het kan daarnaast de aanbieders van data helpen om nieuwe datasets op het spoor te komen, bewuste keuzes te maken over de aan te bieden data en kan bijdragen aan de kwaliteit van open data. Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij bestaande initiatieven, zoals de Generieke Digitale Infrastructuur.[33]

[31] Zie voor meer ideeën over mogelijke datasets een meer uitgebreide lijst van the Open Data Institute op https://github.com/theodi/shared/wiki/National-Information-Infrastructure-Datasets.

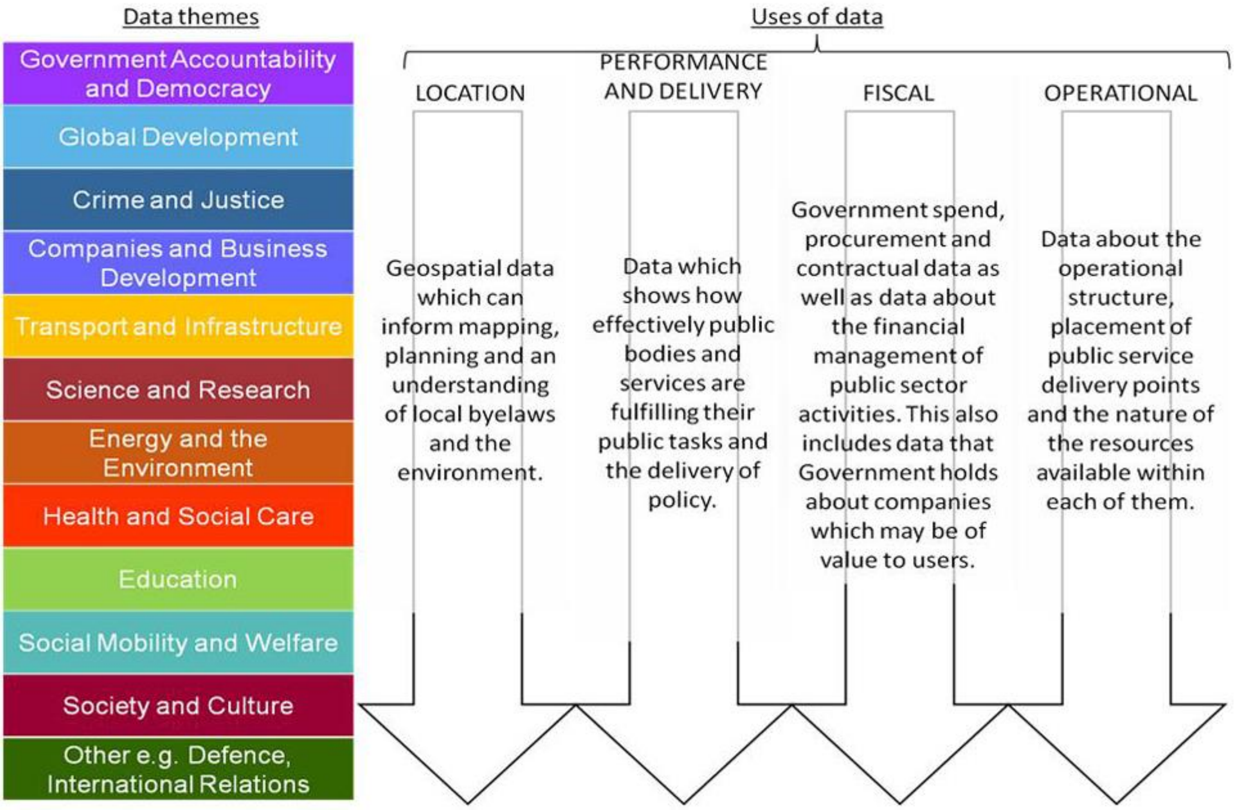
[32] Zie ook Trendrapport Open Data 2015.

[33] De Generieke Digitale Infrastructuur koppelt basisregistraties (bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen), dienstverlening (bijvoorbeeld DigiD) en standaarden (bijvoorbeeld NORA). Deze moeten goed toegankelijk zijn voor burgers, bedrijven en overheden.

Volg het Britse voorbeeld

In het Verenigd Koninkrijk is al een nationale informatie-infrastructuur ontwikkeld.[34,35] Het opzetten hiervan heeft geleid tot het vinden van 5.000 nieuwe datasets.[36] Een nationale informatie-infrastructuur is geen harde, vastomlijnde lijst van datasets. Afhankelijk van prioriteitstelling kunnen er datasets bijkomen of afvallen. Onderstaande figuur laat het raamwerk zien van de Britse infrastructuur.

Figuur 3.11 Raamwerk voor de National Information Infrastructure



Bron: https://www.gov.uk/government/publications/national-information-infrastructure/national-information-infrastructure

Dit raamwerk is een hulpmiddel om te bepalen welke datasets van de overheid tot de nationale informatie-infrastructuur behoren en beschrijft om welke soorten data het gaat. De onderwerpen zijn gebaseerd op het

[34] Zie https://www.gov.uk/government/publications/national-information-infrastructure/national-information-infrastructure-narrative.

[35] https://www.gov.uk/government/publications/national-information-infrastructure/national-information-infrastructure.

[36] http://mapgubbins.tumblr.com/post/68876431091/evaluating-the-uk-national-information.

Open Data Charter van de G8.[37] De soorten data zijn onder te verdelen in twee typen kerndata: onderwerpen en referenties. Bij onderwerpen gaat het om bijvoorbeeld geleverde prestaties, financiële data en publieke dienstverlening. Referentiedata zijn data die nodig zijn om relaties tussen datasets mogelijk te maken (locatiedata, unieke identificaties van organisaties, standaarden). Deze data worden vervolgens ontsloten via data.gov.uk. Op dit moment gaat het in het Verenigd Koninkrijk om een lijst van circa 300 datasets.

Ter illustratie laten we in onderstaande tabel zien om wat voor soort data het gaat. Per Nederlands ministerie (met uitzondering van AZ en Defensie) geven we een tweetal voorbeelden.[38]

Tabel 3.1 Mogelijke datasets als onderdeel van een Nederlandse Informatie-infrastructuur.

Ministerie	Data Verenigd Koninkrijk	Data Nederland	Open in NL?
BZ / BHOS	• IATI reporting of ODA spend	• Open data ontwikkelingssamenwerking	Ja
	• Results of aid projects	• (nog geen Nederlandse variant)	-
BZK / WenR	• Public Bodies 2012	• Overheidsorganisaties	Ja
	• Public roles and salaries	• Overzicht topinkomens	Ja
EZ	• UK Central Government Procurement Spend	• Aanbestedingen	Nee
	• National Parks	• Nationale parken	Ja
Financiën	• Public Sector Finances	• Begroting	Ja
	• Public Spending Statistics	• Verantwoording	Deels
IenM	• Rail Timetables (National Rail)	• NS API	Ja
	• Live Traffic Information from the Highways Agency Road Network	• Nationale Databank Wegverkeer	Ja
OCW	• School Census {nog niet open}	• data.duo.nl	Ja
	• GCSE and Equivalent Results	• data.duo.nl	Ja
SZW	• Households Below Average Income	• Laag inkomen, huishoudens (CBS)	Ja
	• Disability Living Allowance (DLA)	• AOW-datasets (CBS)	Ja
VenJ	• The Crime and Policing Comparator data	• Geregistreerde criminaliteit (CBS); Veiligheidsmonitor (CBS en VenJ)	Ja
	• Police station locations	• Basisregistratie Topografie	Ja
VWS	• GP practice prescribing data - Presentation level	• Vektis	Ja
	• Hospital Activity Data	• Open DIS data	Ja

[37] https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex.

[38] De vergelijking is niet altijd een-op-een. Het Ministerie van AZ is niet goed te vergelijken met het Britse Cabinet Office. De ministeries van AZ en Defensie kennen daarnaast naar de aard van de werkzaamheden weinig open data.

4 Conclusies en aandachtspunten

4.1 Conclusies

Meer inspanningen voor open data
De ministers zijn zich het afgelopen jaar meer gaan inspannen voor open data. Het kabinet heeft gezorgd voor onder meer een rijksbrede data-inventarisatie, de implementatie van de richtlijn hergebruik en een Nationale Open Data Agenda. De minister van BZK maakt bovendien meer werk van het ondersteunen van aanbieders en gebruikers van open data, door bijvoorbeeld verbeteringen in data.overheid.nl aan te brengen, door dataverzoeken mogelijk te maken en gebruikers meer te betrekken bij het aanbieden van open data. In 2016 komen de uitkomsten van een tweede data-inventarisatie beschikbaar en zal door de minister van BZK extra capaciteit worden gestoken in het beschikbaar kunnen stellen van data via data.overheid.nl. De minister van Financiën heeft daarnaast een aantal belangrijke stappen gezet om te komen tot meer financiële transparantie.

CBS voegt data toe, overheid laat kansen onbenut

De toevoeging van de open data van het CBS aan data.overheid.nl heeft er in het afgelopen jaar voor gezorgd dat het aanbod van open data via data.overheid.nl is verdubbeld. Het toevoegen van de CBS-data is een belangrijke stap, gelet op de grote hoeveelheid data waarover het CBS beschikt en de positie van het CBS als dataknooppunt. Afgezien van de CBS-data zijn er in het afgelopen jaar weinig extra datasets bijgekomen, terwijl er wel een grote hoeveelheid potentieel te openen datasets is geïnventariseerd. We denken dat het kabinet hiermee kansen onbenut laat.

4.2 Aandachtspunten

2016: het jaar van de definitieve doorbraak van open data?
Nederland heeft de kans om net als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een koploper te worden als het gaat om open data. We denken dat daarvoor serieuze inspanningen nodig zijn in zowel het aanbod van

open data als het mogelijk maken van hergebruik van open data. De aanbodkant kan versterkt worden door het opzetten van een nationale informatie-infrastructuur naar Engels voorbeeld. Het gebruik van open data kan worden gestimuleerd door een Open Data Instituut op te richten.

Om dat te realiseren is volgens ons een aantal stappen noodzakelijk.

Nationale informatie-infrastructuur kan zorgen voor minder vrijblijvende aanpak

Een nationale informatie-infrastructuur bestaat uit een lijst van datasets die essentieel zijn voor samenleving en economie en een kalender van wanneer ze worden opengemaakt (voor zover ze dat nog niet zijn). Het gaat dus niet zozeer om kabels, cloudoplossingen en ICT-ers (dit zijn randvoorwaarden), maar om concrete actie om vast te stellen welke data van wezenlijk belang zijn en deze ook op een goede manier toegankelijk te maken voor gebruikers. Een nationale informatie-infrastructuur legt daarmee de bodem voor toekomstige open data-successen.

De volgende vragen en bijbehorende stappen kunnen behulpzaam zijn bij het verder uitwerken van een nationale informatie-infrastructuur:

Vragen	Te nemen stappen
1. Over welke data beschikken we?	De rijksoverheid stelt vast over welke data zij beschikt en legt dit op een heldere en consistente manier vast.
2. Welke data kunnen (deels) open?	De rijksoverheid bepaalt aan de hand van de geldende wetgeving welke data open of deels open kunnen en welke gesloten blijven.
3. Welke data zijn nu het meest belangrijk?	De rijksoverheid bepaalt welke data zij voor samenleving en economie het meest belangrijk acht. Deze keuze maakt zij duidelijk kenbaar. De lijst van belangrijke datasets wordt periodiek getoetst en bijgewerkt, vooral aan de hand van feedback van relevante stakeholders.
4. Wanneer stellen wij de data beschikbaar?	De rijksoverheid formuleert een concreet tijdspad met deadlines voor wanneer data beschikbaar komen. De meest belangrijke datasets krijgen (indien nodig), voorrang bij publicatie, maar 'minder belangrijke' datasets komen ook beschikbaar.
5. Hoe houden we het aanbod goed?	Bovenstaande vragen moeten onderdeel uitmaken van een jaarlijkse cyclus, zodat het open data-aanbod steeds compleet, actueel en van voldoende kwaliteit is. Het beschikbaar stellen van open data is immers geen eenmalige actie, maar een voortdurend proces, dat bewaakt, getoetst en waar nodig bijgestuurd moet worden. Ook aan het archiveren van open data moet vooraf gedacht worden.

Daarnaast is het wenselijk dat de rijksoverheid de komende jaren investeert in de randvoorwaarden van een goed open data-aanbod: gedeelde standaarden, unieke identificatie van datasets, heldere metadata, een toegankelijk en compleet open data portaal, voldoende fte's voor open data-activiteiten (openen van data, onderhouden van datasets, onderhouden relaties met data-gebruikers etc.). Verschillende van deze ontwikkelpunten worden naar verwachting in 2016 door het Ministerie van BZK opgepakt.[39]

Bij de verdere investeringen in (open) data hoort ook dat de overheid investeert in haar eigen datavaardigheid. Open data bieden tenslotte ook voor de overheid zelf enorme kansen. Het oprichten van een organisatie zoals *18F* (Verenigde Staten) of *Government Digital Services* (Verenigd Koninkrijk) kan daar bij helpen. Dit soort organisaties zorgt voor innovatief en datagestuurd vermogen binnen de overheid en kan met 'dogfooding' (met de eigen overheidsdata aan de slag gaan) bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van open data van de overheid.

Stimuleer gebruik met een ODI

Naast het vergroten van het aanbod van open data, kan het kabinet ook werk maken van het stimuleren van het gebruik van open data. Opnieuw geeft het Verenigd Koninkrijk inspiratie. Daar fungeert het Open Data Instituut (ODI) als katalysator van open data-successen en als bruggenbouwer tussen overheid, samenleving en bedrijfsleven. Sir Tim Berners Lee, die ook aan de wieg stond van het internet, is een van de medeoprichters van het Engelse ODI. Zijn bekendheid geeft ook open data een boost.

Geen woorden, maar data

Met de StartupDelta laat Nederland zien de juiste infrastructuur te kunnen creëren voor nieuwe, innovatieve vormen van ondernemerschap. Nu is het moment om ook een infrastructuur te creëren voor de essentiële data van samenleving en economie. We hopen dat het kabinet en volgende kabinetten dit credo gaan volgen: geen woorden, maar data!

[39] https://data.overheid.nl/ontwikkeling-register

4.3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

Wij hebben ons conceptrapport voorgelegd aan de bewindslieden van BZK en Financiën. Hieronder vatten we hun gezamenlijke reactie samen.[40] De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten af met ons nawoord.

4.3.1 Reactie van de minister van BZK, mede namens de minister van Financiën

De minister is verheugd dat het publiek beschikbaar stellen van overheidsgegevens goed vordert. Aan onze opmerking dat niet alles wat open kan ook open is, voegt de minister toe dat ook niet alles wat open is ook wordt gebruikt. Het kabinet wil de beleidsinzet voor open data langs de drie lijnen van de Nationale Open Data Agenda (NODA) invullen.

Zorgen dat bekend is wat er is
De minister reageert op onze opmerking dat de inzet van departementen op open data weliswaar verbetert, maar dat nog niet alle departementen een gestructureerd, actueel en compleet overzicht van alle bestanden hebben. Hij geeft aan dat de departementen doorgaan met het inventariseren van welke data er beschikbaar zijn. Het kabinet focust daarbij op ‘high value datasets’. Departementen moeten zelf bepalen welke dat zijn en deze voorrang geven bij de ontsluiting. De minister ziet op die manier een nationale informatie infrastructuur ontstaan die op draagvlak kan rekenen. Als voorbeeld van een ‘high value’-dataset geeft hij de inkomsten en uitgaven van de ministeries, die de minister van Financiën in vijf jaar tijd als open data beschikbaar zal stellen. Verder verkent het Ministerie van Financiën de mogelijkheden om gegevens die betrekking hebben op de nationale verklaring te ontsluiten.

Zorgen dat het ontsloten is
De minister geeft aan dat de departementen zelf het tempo bepalen waarmee data ontsloten worden. Het resultaat van de data-inventarisaties die de departementen uitvoeren, komt beschikbaar op data.overheid.nl. De minister heeft een ondersteuningsteam in het leven geroepen dat kan helpen bij technische ontsluitingsvragen. Verder komt er een update van de bestaande richtlijn open data, met als doel meer uniformiteit in de aanpak en beschikbaarstelling. De minister schrijft dat

[40] Naast onderstaande inhoudelijke reactie zijn tekstsuggesties gedaan die, voor zover het feitelijke verbeteringen betrof, zijn overgenomen.

veel ruwe data die als zodanig niet geschikt zijn om als open data beschikbaar te stellen, alsnog beschikbaar komen via het CBS.

Stimuleren van hergebruik
De minister juicht de oprichting van een Open Data Instituut om de daadwerkelijke toepassing van open data te bevorderen toe, mits het initiatief daartoe ook door private partijen genomen wordt. De minister verkent de wenselijkheid van een dataraad, met het oog op de ontwikkeling van een nationale datastrategie en de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. Hij faciliteert datagebruikers, door ze de mogelijkheid te geven dataverzoeken te doen op data.overheid.nl. Ter ondersteuning van het functioneren van het dataportaal worden dit jaar vier gebruikersbijeenkomsten georganiseerd.

Tot slot
De minister geeft aan met de Nationale Open Data Agenda een eerste aanzet te hebben gegeven voor de vorming van een nationale informatie-infrastructuur.

4.3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZK is met ons van mening is dat de ontwikkeling van een nationale informatie-infrastructuur een goede vervolgstap is in de ontwikkeling van het opendatabeleid. We onderschrijven het belang van de drie door hem geschetste lijnen, maar wijzen op de noodzaak tot minder vrijblijvendheid in de aanpak om tot een daadwerkelijke fundering te leggen voor toekomstige open data-successen.

Centrale aansturing is nodig
Zoals we aangaven in ons rapport bestaat een nationale informatie-infrastructuur uit een lijst van datasets die essentieel zijn voor samenleving en economie en een kalender van wanneer ze worden opengemaakt. De minister legt de verantwoordelijkheid daarvoor volledig bij de individuele departementen. Wij denken dat een centrale aansturing en monitoring door de minister van BZK nodig is om ervoor te zorgen dat departementen op een vergelijkbare manier en in een vergelijkbaar tempo databestanden ontsluiten. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van de vijf vragen die we in § 4.2 hebben opgesteld. We stellen ons voor dat dit onderdeel uitmaakt van de ontwikkeling van een nationale datastrategie en het opzetten van de dataraad, zoals de minister voorstelt.

Bied beleidsinhoudelijke ondersteuning en investeer in datavaardigheden
Vanuit het Ministerie van BZK wordt met een ondersteuningsteam hulp geboden aan departementen bij technische ontsluitingsvragen. Dit kan helpen om de kansen die het kabinet nog onbenut laat in de toekomst te realiseren. Naast technische vragen zijn er bij departementen en uitvoeringsorganisaties ook beleidsinhoudelijke ontsluitingsvragen (welke van mijn data moeten en kunnen open?). Het bieden van beleidsinhoudelijke ondersteuning en het trainen van ambtenaren in datavaardigheden kunnen ook helpen om meer data te ontsluiten.

Investeer in een Open Data Instituut
Het opzetten van Open Data Instituut, zo laat het Britse voorbeeld zien, kan een groot katalyserend effect hebben op succesvol hergebruik van open data. Startfinanciering vanuit de overheid was daarbij onontbeerlijk. We kijken uit naar concrete voorstellen van het kabinet en eventuele private partijen ten aanzien van het oprichten van een Open Data Instituut.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. R.W. Turksema (projectleider)
Dhr. P. Boers, MA
Mw. ir. J.M. ten Kate, MSc
Mw. dr. S. Pietersma
Dhr. M.H.A. Schaefers

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Den Haag, maart 2016